

Nachholende Internationalisierung? Zur Dynamik internationaler Rahmenvereinbarungen

Brandl, Sebastian

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Rainer Hampp Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Brandl, S. (2006). Nachholende Internationalisierung? Zur Dynamik internationaler Rahmenvereinbarungen. *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 13(3), 270-281. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-343682>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Sebastian Brandl*

Nachholende Internationalisierung? Zur Dynamik Internationaler Rahmenvereinbarungen**

Zusammenfassung – In den letzten Jahren haben sich insbesondere auch deutsche Gewerkschaften an der Aushandlung internationaler Rahmenvereinbarungen mit transnationalen Konzernen beteiligt. Mit diesen Vereinbarungen sind, wie mit anderen gewerkschaftlichen Initiativen auch, Chancen auf eine nachholende Internationalisierung gewerkschaftlicher Interessenvertretung bzw. industrieller Beziehungen verbunden. Nachholend ist diese Internationalisierung gegenüber der fortgeschrittenen Internationalisierung der Wirtschaft, dem Bedeutungsgewinn zivilgesellschaftlicher Nichtregierungsorganisationen als Vertreter von Arbeitnehmerinteressen und der Verbreitung freiwilliger Corporate Social Responsibility-Instrumente auf globalem Parkett. Zwischen internationaler und nationaler Handlungsorientierung kann es allerdings zu Spannungen kommen: Internationale Rahmenvereinbarungen sichern die gewerkschaftliche Beteiligung am Aufbau weltweiter Konzernarbeitsbeziehungen, zugleich sind negative Rückwirkungen auf das bestehende System industrieller Beziehungen in Deutschland nicht auszuschließen.

International Industrial Relations? The Dynamics of International Framework Agreements

Abstract – During the last few years we have witnessed the negotiation of International Framework Agreements between Transnational Corporations (TNCs) and trade unions. German trade unions especially are involved. These agreements can contribute to a subsequent internationalisation of interest representation by trade unions and industrial relations respectively. It is a belated internationalisation as compared with the advanced stages of internationalisation of the economy, a growing importance of civil society organisations (NGOs) as advocates for workers' rights, and the spread of voluntary Corporate-Social-Responsibility-Initiatives. International Framework Agreements ensure the participation of trade unions in the process of building industrial relations within TNCs. However, they can also have negative implications for the existing system of industrial relations in Germany.

Key words: **Industrial Relations, Corporate Social Responsibility, Trade Unions, Transnational Corporations, Core Labour Standards, Global Governance**

* Sebastian Brandl, Hans-Böckler-Stiftung, Abt. Forschungsförderung / Referat III, Hans-Böckler-Straße 39, D - 0476 Düsseldorf. E-mail: sebastian-brandl@boeckler.de

** Artikel eingegangen: 13.5.2006
revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 21.7.2006.

1. Problemstellung

Im internationalen Raum konnten sich in den letzten Jahren die so genannten Non Governmental Organisations (NGOs) als Vertreter der Interessen abhängig Beschäftigter peripherer Länder etablieren. Sie führten öffentlichkeitswirksame Auseinandersetzungen mit transnationalen Konzernen, riefen zu deren Boykott auf und nahmen eine prominente Rolle bei den großen Weltkonferenzen der Vereinten Nationen ein. In Multi-Stakeholder-Initiativen arbeiten sie zusammen mit anderen Akteuren an konkreten Standards für Unternehmensverhalten. Diesem Engagement steht eine Vielzahl einseitig von Unternehmen deklarerter Verhaltenskodizes (Codes of Conduct) gegenüber. Beide Seiten sind Teil der globalen Corporate Social Responsibility-Aktivitäten (CSR). Vor diesem Hintergrund gewinnen internationale Rahmenvereinbarungen (IRV) an Bedeutung, die die Gewerkschaften zunehmend mit transnationalen Konzernen abschließen. Solche Vereinbarungen, so die hier vertretene These, stellen ein Moment nachholender Internationalisierung industrieller Beziehungen dar. Die Gewerkschaften versuchen mit ihnen, Elemente nationaler und europäischer industrieller Beziehungen auf der internationalen Ebene zu etablieren. Die Frage ist, ob es ihnen damit gelingt, globale Vertretungsstrukturen aufzubauen und verbindliche Vereinbarungen durchzusetzen. Letzteres wäre der wesentliche Fortschritt gegenüber den freiwilligen CSR-Instrumenten, durch die sich die Unternehmen oftmals nur wegen ihres (potenziellen) öffentlichen Reputationsverlusts gebunden fühlen.

Dieser Problemstellung folgen die weiteren Ausführungen.¹ Anfangs werden die Dynamik internationaler Rahmenvereinbarungen, die Rolle deutscher Gewerkschaften dabei (2) sowie die Gründe dieser Dynamik beschrieben (3). Dem folgt eine Begründung der These, dass IRV eine Chance für die Internationalisierung gewerkschaftlicher Politik und industrieller Beziehungen darstellen (4). In einem weiteren Schritt wird auf die inhärenten Grenzen und Risiken von internationalen Rahmenvereinbarungen eingegangen, insbesondere aus nationaler Perspektive (5). Schließlich werden Anstöße für die Theorieentwicklung industrieller Beziehungen erörtert (6).

2. Internationale Rahmenvereinbarungen: ein neues Instrument gewerkschaftlicher Politik

Internationale Rahmenvereinbarungen werden formell zwischen einem multinationalen Konzern und einer Global Union Federation – den internationalen gewerkschaftlichen Branchenzusammenschlüssen² – vereinbart. Sie beinhalten zwei wesentliche Elemente. Erstens werden weltweit gültige Konzernverhaltensnormen festgelegt. Da-

¹ Dieser Artikel basiert auf meiner qualitativen Dissertation zu den Veränderungsdynamiken industrieller Beziehungen und globalen Corporate Social Responsibility-Initiativen und deren Bedeutung für soziale Nachhaltigkeit (Brandl 2006).

² Bis zum Januar 2002 bezeichneten sich diese als *Internationale Berufssekretariate*, deren Mitglieder autonome, nationale Einzelgewerkschaften sind. Nach einer Phase von Fusionen existieren derzeit zehn Global Union Federation (GUF), die dem Internationalen Bund Freier Gewerkschaften (IBFG) nahe stehen, aber nicht deren Mitglieder sind. Mitglieder beim IBFG sind i.d.R. die nationalen, demokratischen Gewerkschaftsbünde. Nach wie vor sind die GUF weitgehend von ihren nationalen Mitgliedsgewerkschaften abhängig.

bei handelt es sich mindestens um die Kernarbeitsnormen der ILO (International Labour Organisation). Hinzu kommen Regelungen zu Entlohnung und Arbeitszeiten oder zur Einhaltung nationaler Mindest- oder üblicher Branchenstandards, zu Arbeitssicherheit, Gesundheit, Qualifizierung usw. Oftmals sind Passagen enthalten, in denen Geschäftspartner (Zulieferer) aufgefordert werden, die Inhalte der festgelegten Verhaltensnormen zu beachten. Zweitens wird ein globaler sozialer Dialog vereinbart. In der Regel wird ein Informations- und Dialogprozess zwischen der zuständigen Global Union Federation, nationalen Gewerkschaftsvertretern, konzerninternen Interessenvertretern und der Konzernleitung installiert (sog. monitoring group).

Gelang es den Global Union Federations von 1989 bis zum Jahr 1999 lediglich fünf internationale Rahmenvereinbarungen mit transnationalen Konzernen abzuschließen, sind in den letzten sechs Jahren weitere 40 hinzugekommen. Mehr als 3,5 Millionen Beschäftigte werden von diesen Vereinbarungen direkt erfasst. Aus deutscher Sicht hervorzuheben ist die Initiative der IG Metall. Ihr damaliger Vorsitzender Klaus Zwickel kündigte im Jahr 2002 an, in den kommenden Jahren mit den 25 größten international tätigen Konzernen aus dem Organisationsbereich der IG Metall internationale Rahmenvereinbarungen abschließen zu wollen (IGM 2002). Klaus Zwickel war zugleich Vorsitzender des Internationalen Metallgewerkschaftsbunds (IMB). Dieser unterzeichnete 2002 seine erste internationale Rahmenvereinbarung mit der italienischen Firma Merloni. Seither sind 13 weitere hinzugekommen, neun davon mit deutschen Konzernen. Die IG Metall war jedoch schon früher, 1999 mit Faber-Castell, am Zustandekommen einer internationalen Rahmenvereinbarung beteiligt. Diese fiel noch in den Organisationsbereich der kurz zuvor mit der IG Metall fusionierten Gewerkschaft Holz und Kunststoff. Durch diese Fusion hat der Stellenwert solcher Vereinbarungen bei der IG Metall an Bedeutung gewonnen. In den gleichen Organisationsbereich fällt auch die internationale Rahmenvereinbarung mit Schwan-Stabilo aus dem Jahr 2005. Heute haben 13 deutsche Konzerne eine internationale Rahmenvereinbarung geschlossen. Neben den insgesamt elf „IG Metall-Fällen“ betrifft dies mit dem Unternehmen Freudenberg den IG BCE-Bereich und mit Hochtief den Bereich der IG BAU (beide aus dem Jahr 2000). Zudem war ver.di an der Aushandlung einer Rahmenvereinbarung mit dem französischen Konzern GeoPost im Jahr 2005 beteiligt.

3. Gründe und Bedingungen

Heute lassen sich die Konzerne auf Vereinbarungen mit den Global Union Federations ein, in früheren Jahren lehnten sie dieses ab. Ethische und Marketingaspekte spielen bei diesem Sinneswandel eine Rolle. Ein weiterer wesentlicher Grund liegt im Aufbau konzerninterner Informationskanäle. Die Rahmenvereinbarungen werden Bestandteil des weltweiten Risikomanagements. Die Arbeitnehmervertreter können schlechte Arbeitspraktiken entdecken und innerhalb der Dialogstrukturen im Konzern thematisieren („Warnsystem“), bevor diese durch NGOs öffentlich gemacht werden und damit die Reputation der Konzerne schädigen können (IFBWW/2004: 3). Bei den betroffenen Konzernen spielt es eine Rolle, dass die Manager ihren gewohnten institutionellen Gegebenheiten in den „Konzernheimatländern“ gegenüber aufgeschlossen sind. Diese Strukturen und Umgangsformen sind ihnen be-

kannt, sie verfügen damit auf Ebene der Konzernspitze über ein einheitliches Ansprechgremium auf Arbeitnehmerseite.

Bisher haben fünf von zehn Global Union Federations internationale Rahmenvereinbarungen verhandelt. Für die nach Branchen unterschiedliche Verbreitung spielen historische Erfahrungen eine Rolle. Anknüpfend an vereinzelte Erfolge in den 1970er und '80er Jahren gelang es in den 1990er Jahren einigen wenigen nationalen Gewerkschaften in Kooperation mit den damals als Internationale Berufssekretariate firmierenden Global Union Federations Vereinbarungen mit internationalen Konzernen abzuschließen. Auslöser waren meist Verletzungen elementarer Gewerkschafts- und Menschenrechte (Reutter 1996). Der Schwerpunkt gewerkschaftlicher Politik im letzten Jahrzehnt lag jedoch an anderer Stelle. Um den globalen Regulierungsdefiziten zu begegnen, erhob der Internationale Bund Freier Gewerkschaften (IBFG) im Jahr 1991 die Forderung nach internationalen Sozialklauseln. Der DGB schloss sich dieser Forderung im Jahr 1994 an (IGM et al. 2001: 5). Den Gewerkschaften ging es um eine Verknüpfung grundlegender Arbeitsnormen der ILO mit den Handelssanktionen der damals neu geschaffenen Welthandelsorganisation (WTO) (Tapiola 2003). Die Kampagne der Gewerkschaften stieß auf enormen Widerstand. Bis heute konnten sie ihre Forderung nicht durchsetzen. Die meisten Arbeitgeber und Regierungen der Industrie- und Entwicklungsländer sind dagegen, auch viele NGOs aus dem Süden. Ebenso teilen viele Gewerkschaften der Entwicklungsländer die Vorbehalte gegenüber Sozialklauseln oder sie sind politisch zu schwach, die Forderung des IBFG zu unterstützen. Der Hauptvorwurf gegenüber Sozialklauseln liegt in der Protektionismusgefahr: Verstöße gegen die Kernarbeitsnormen könnten als Hebel für den Ausschluss einzelner Entwicklungsländer vom Welthandel missbraucht werden (Weiss 2001: 374). Das wesentliche Argument für die Sozialklauseln liegt demgegenüber darin, dass die ILO nur über schwache diplomatische Möglichkeiten zur Durchsetzung ihrer Übereinkommen verfügt (Scherrer/Greven 2001: 63).

Auf dem Weltgipfel für soziale Entwicklung 1995 in Kopenhagen versuchten die Staatsregierungen diese Kontroverse durch die Deklaration vier grundlegender globaler Arbeitsnormen beizulegen: Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen, Beseitigung der Zwangsarbeit, Abschaffung der Kinderarbeit und Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Dabei handelt es sich um die Grundprinzipien, die das Selbstverständnis und Handeln der ILO seit ihrer Gründung im Jahr 1919 bestimmen (ILO 1998; Hansenne 2001). Die konkrete Umsetzung dieser Prinzipien wurde an die ILO rücküberwiesen. Dadurch wurde ein Erneuerungsprozess dieser mit nationalen Regierungs-, Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertretern besetzten ältesten Sonderorganisation der Vereinten Nationen angestoßen. Seither hat sie ihre Politik grundlegend geändert. Sie legt jetzt mehr Wert auf Umsetzung bestehender als auf Erlass neuer Übereinkommen. Im Zentrum dieses Politikwechsels steht die feierliche *Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit* vom Juni 1998, kurz ILO-Deklaration (ILO 1998). Damit bekannten sich alle Mitgliedsstaaten der ILO einstimmig und ausdrücklich zu den im Rahmen des Kopenhagener

Weltgipfels festgelegten Kernarbeitsnormen. Diese Prinzipien werden derzeit von acht ILO-Übereinkommen erfasst.³

Der eine bedeutsame Fortschritt der Deklaration von 1998 liegt in der erstmaligen Festlegung universell gültiger *Kernarbeitsnormen* (*Core Labour Standards*). Universell deshalb, weil den Kernarbeitsnormen auf Grund einstimmiger Verabschiedung der Erklärung durch die Mitgliedsnationen der Status universeller Menschenrechtsübereinkommen zukommt und weil sie – ebenfalls Kraft ihrer einstimmigen Verabschiedung – für alle 178 Mitgliedsländer der ILO gelten. Unabhängig von nationaler Ratifizierung ergibt sich nun bereits aus der Mitgliedschaft in der ILO die Pflicht zur Beachtung der Kernarbeitsnormen. In der Einführung einer neuen Umsetzungsstrategie liegt der andere entscheidende Fortschritt. Die Erklärung enthält detaillierte Vorschriften über den Folge-mechanismus der Deklaration. Diejenigen Staaten, die noch nicht ratifiziert haben, müssen jährlich darlegen, woran das liegt. Die ILO hilft durch Beratungsdienste und technische Zusammenarbeit (ILO 2002). Ein „harter“ Durchsetzungs- oder Sanktionsmechanismus fehlt den Kernarbeitsnormen aber nach wie vor.

Die Deklaration hat die Position der Gewerkschaften gegenüber den Konzernen gestärkt. Neben dem allgemeinen Bedeutungsgewinn des Themas hat die Deklaration ein Mindestmaß an sozialen Rechten definiert, hinter die kaum noch ein Konzern aus den Industrieländern zurückfallen kann. Die Kernarbeitsnormen stellen ein Mindestmaß an global gültigen Verboten (von Zwangs- und Kinderarbeit, Diskriminierung) und ermöglichenden Rechten (Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungsrecht) dar. Als ermöglichende Rechte bezeichnet man letztere deshalb, weil es durch ihre Wahrnehmung zur Vereinbarung von Arbeitsbedingungen über die Mindestnormen hinaus (adäquate oder faire Arbeitsstandards) kommen kann. Darin liegt der besondere Anreiz für die Gewerkschaften. Mit internationalen Rahmenvereinbarungen, die sich auf diese Rechte beziehen, besteht die Möglichkeit, den Aufbau von Arbeitsbeziehungen weltweit zu forcieren und zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen beizutragen. Aus Sicht der hiesigen Gewerkschaften würde das eine (potenzielle) Verminderung von Konkurrenz bedeuten. Vorrangiger wäre damit die Chance verbunden, die Lohnkonkurrenz zwischen den Entwicklungsländern zu vermindern.

Indessen hat sich eine andere Form der Konkurrenz bei der Durchsetzung der Kernarbeitsnormen ergeben. Auf Grund weltweiter Missstände engagieren sich zivilgesellschaftliche Umwelt- und Menschenrechtsorganisationen für ethische Zielsetzungen und weniger für konkrete Mitgliederinteressen. Die zivilgesellschaftlichen NGOs konnten sich in den letzten Jahren vor allem als internationale Vertreter der Beschäftigten der Länder des Südens etablieren. Ihr Engagement findet seine Fortsetzung in

³ Diese sind: Übereinkommen 87 von 1948 (Vereinigungsfreiheit und der Schutz des Vereinigungsrechts) und Übereinkommen 98 von 1949 (Vereinigungsrecht und das Recht auf Kollektivverhandlungen); Übereinkommen 138 von 1973 (Mindestalter) und Übereinkommen 182 von 1999 (Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit); Übereinkommen 29 von 1930 (Zwangs- und Pflichtarbeit) und Übereinkommen 105 von 1957 (Abschaffung der Zwangsarbeit); Übereinkommen 100 von 1951 (Gleichheit des Entgeltes) und Übereinkommen 111 von 1958 (Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf).

den Aktivitäten so genannter Multi-Stakeholder-Initiativen. In diesen Initiativen wirken zivilgesellschaftliche NGOs, Wissenschaftler, Beratungsfirmen, Unternehmenszusammenschlüsse, einzelne Konzerne, staatliche Stellen und auch Gewerkschaften zusammen. Seit den 1990er Jahren entwickeln sie ein breites Feld konkreter, kaum noch zu übersehender Instrumente für das CSR-Engagement der Unternehmen: Musterkodizes, Öko- und Soziallabels, Publikations-, Management- und Zertifizierungsrichtlinien. Mit deren Hilfe soll Menschen- und Arbeitsrechten Geltung verschafft werden. Unternehmen können diesen Initiativen beitreten und deren Instrumente freiwillig anwenden (vgl. UNRISD 2004). Freiwilligkeit, Dialog und die Einbindung betroffener Akteure, der sog. Stakeholder, sind wichtige Prämissen dieser Aktivitäten. Daneben stehen entsprechende unternehmerische und politische Aktivitäten sowie der Finanzmarkt, der in den letzten Jahren zu einer treibenden Kraft für CSR geworden ist (ethisches Investment). Aus dieser Konstellation resultiert auf der internationalen Bühne ein mehrfaches Spannungsverhältnis:

- Ein instrumentelles Nebeneinander bis hin zu Konkurrenz zwischen den vielfältigen und freiwilligen Instrumenten der Konzerne und der Multi-Stakeholder-Initiativen sowie den gewerkschaftlichen Initiativen;
- ein Kontinuum zwischen einem konkurrierenden Verhältnis von Gewerkschaften und NGOs über ein Nebeneinander bis hin zum Aufbau gemeinsamer Bündnisstrategien, wobei Ersteres bisher überwiegen dürfte;
- ein politischer Streit im Hinblick darauf, wer die Anforderungen bestimmt und ihre Erfüllung kontrolliert und ob sie freiwillig zu erfüllen sind oder Pflichtcharakter haben. Hierbei ist einerseits eine Annäherung von NGOs und Gewerkschaften (verpflichtend) und andererseits von Unternehmen und Staaten (Freiwilligkeitsprämisse) zu beobachten.

Die historischen Erfahrungen, das Scheitern der Sozialklauselforderung und die beschriebenen Spannungsverhältnisse führten dazu, dass einige der Global Union Federations die Aushandlung internationaler Rahmenvereinbarung intensivierten. Die Initiative hierzu geht jedoch oftmals von nationalen Gewerkschaften und (europäischen) Betriebsräten aus. Die Initiative der IG Metall verweist entsprechend auf die starke Stellung der Gewerkschaft im Heimatland eines transnationalen Konzerns als Voraussetzung für den Abschluss einer solchen Vereinbarung. Die Stärke der Europäischen Betriebsräte (EBR) ist wiederum auf starke „Heimatvertretungen“ zurückzuführen. Die Europäischen Betriebsräte versuchen mit internationalen Rahmenvereinbarungen die Asymmetrie zwischen ihrer formal auf Europa begrenzten Einflussosphäre und dem weltweiten Konzernengagement auszugleichen (IFBWW 2003: 5). Dem kommt entgegen, dass die EBR-Richtlinie bisher die einzige rechtliche Grundlage für transnationale Interessenvertretung darstellt, die entsprechend genutzt wird.⁴ Entscheidend

⁴ In der Tradition der deutschen Mitbestimmung verfolgte bspw. der EBR bei Daimler-Chrysler, der nach der Fusion nur noch etwa die Hälfte der Belegschaft vertrat, mit dem Abschluss einer internationalen Rahmenvereinbarung und der Etablierung des „Weltarbeitnehmerforums“ das Ziel, alle Arbeitnehmer im Gesamtkonzern zu repräsentieren (Klemm 2002).

für die Schaffung von internationalen Rahmenvereinbarungen ist also weniger die originäre Stärke einer Global Union Federation. Vielmehr handelt es sich um „geliehene Macht“ nationaler bzw. europäischer Systeme industrieller Beziehungen. Dabei spielt die kooperative Grundhaltung dieser Systeme eine herausragende Rolle. Dies zeigt sich in der Konzentration auf kontinentaleuropäische Konzerne, 40 von 45 derartigen Rahmenvereinbarungen wurden mit ihnen geschlossen.

4. Chancen nachholender Internationalisierung

An der nationalen Begrenzung industrieller Beziehungen hat sich vielfach Kritik geregt. Kritisiert wird die sowohl räumlich (nationalstaatlich) als auch personell begrenzte Interessenvertretung (*inklusive Solidarität*; Zeuner 2004), während sich gewerkschaftliche Politik auf einen begleitenden, symbolischen Internationalismus beschränkt (Hoffmann 2004). Dieses Modell setzt auf die Solidarität der Inkludierten und schließt die Anderen entweder aus oder diskriminiert sie. Davon sind die Nicht-Normalarbeitenden und die Beschäftigten außerhalb Deutschlands betroffen. Damit verbunden ist der Hierarchie- bzw. Zentralismusvorwurf: Die Betriebsebene ist der Verbandsebene nachrangig und die Verbände „regieren“ die Interessen ihrer Mitglieder (Streeck 1994: 15f.).

Diese nationalstaatlichen Konstruktionsprinzipien erodieren u.a. in Folge der Transnationalisierung der Wirtschaft ohnehin. Ohne den Aufbau internationaler Arbeitsbeziehungen und den Ausbau nationaler Systeme industrieller Beziehungen zu Mehrebenensystemen wird sich die Reichweite industrieller Beziehungen weiter abschwächen. Eben solche Chancen für eine nachholende Internationalisierung industrieller Beziehungen sind mit IRV verbunden, nachholend gegenüber der bereits fortgeschrittenen Internationalisierung der Wirtschaft sowie gegenüber dem Bedeutungsgewinn zivilgesellschaftlicher Nichtregierungsorganisationen und der Corporate Social Responsibility-Initiativen in den letzten Jahren. Diese Formveränderungen industrieller Beziehungen lassen sich an folgenden Merkmalen festmachen:

Anerkennung, Pragmatismus und Aufwertung betriebsinterner Akteure

Anders als bei den gewerkschaftlichen Internationalisierungsversuchen der 1960er und 70er Jahre (vgl. Müller et al. 2003), finden mit internationalen Rahmenvereinbarungen nunmehr betriebs- und unternehmensnähere Instrumente Anwendung. Es geht weniger um die Entwicklung globaler gewerkschaftlicher Gegenmacht oder um eine neue Weltwirtschaftsordnung, als um Anerkennung durch die Konzerne sowie den Aufbau von Kommunikationsstrukturen mit den Konzernleitungen. Dabei spielt die Beteiligung von konzerninternen Arbeitnehmervertretern eine weitaus wichtigere Rolle als früher. Zugleich erkennen die Konzerne die Global Union Federations als legitime Vertretung der Beschäftigten an. Konsultative und diplomatische Politik gewerkschaftlicher Spitzenfunktionäre wird damit tendenziell durch Problemm Kommunikation konzernnaher und konzerninterner Akteure abgelöst bzw. erweitert.

Legitimationszwänge und Konzernarbeitsbeziehungen

Die räumliche Ausdehnung auf Arbeitnehmerseite beinhaltet die Integration eines wesentlich breiteren und durchaus konfliktären Interessenspektrums von Beschäftig-

ten in unterschiedlichen Ländern (Standortmentalitäten etc.). Es geht mindestens um die Vermittlung zwischen nationaler Logik und internationaler Logik bzw. der Logik von Beschäftigten in- und ausländischer Standorte. Auch wenn betriebliche und gewerkschaftliche Interessenvertreter aus den Konzernheimatländern die internationalen Gremien dominieren, müssen sich diese mit anderen Interessenvertretungskulturen auseinandersetzen und mit Beschäftigtenvertretern aus anderen Ländern kommunizieren. Davon hängt ihre Legitimation als Sprecher aller Konzernbeschäftigten ab. Zugleich verändern sich die Referenzsysteme hiesiger Interessenvertretungen: Nationale und Europäische Betriebsräte sowie nationale Gewerkschaften mutieren zu Akteuren der Globalisierung. Es geht immer öfter nicht mehr nur um lokale oder nationale Verhandlungen mit globalen Konzernen, sondern auch um globale Verhandlungen mit globalen Konzernen.

Verbindlichkeit und internationaler Zugriff

Der entscheidende Unterschied zu einseitigen unternehmerischen Verhaltensklärungen (unilaterale Codes of Conduct) oder den Instrumenten der Multi-Stakeholder-Initiativen besteht darin, dass internationale Rahmenvereinbarungen ausgehandelte Verträge zwischen Konzernleitung und Gewerkschaften sind. Sie legen gegenseitige Rechte und Pflichten fest und erreichen damit eine höhere politische und moralische Legitimität als einseitige Erklärungen. Die Vereinbarungen ermöglichen Arbeitnehmervertretern und ihren internationalen Gewerkschaften die weltweite Kontrolle darüber, ob die vereinbarten Regelungen vor Ort umgesetzt werden.

Strukturelle Tendenz zur Netzwerkoption (Kooperationszwang)

International formiert sich ein netzwerkartiges Gebilde im Sinne von Abstimmung und Koordination unter Abschwächung hierarchischer Über- und Unterordnungen: Die Global Union Federations haben sich in Teilbereichen zur Austausch- und Kommunikationsplattform zwischen verschiedenen nationalen Gewerkschaftswelten entwickelt. Ihre Aufwertung geht einher mit dem Bedeutungsgewinn betrieblicher Vertreter. Auf diese sind die Gewerkschaften angewiesen. Zu einer stellvertretenden Regulierung von Arbeitsbedingungen vor Ort sind die internationalen Gewerkschaften nicht zuletzt wegen ihrer prekären Ressourcenlage nicht in der Lage (Stelzl 2004). Wegen der Betriebszugangsprobleme plädieren einige Beteiligte dafür (Klemm 2002), auch Kirchen und NGOs in Informations- und Überwachungsnetzwerke zu integrieren. Diese sind oftmals die einzigen Ansprechpartner bei fehlender betrieblicher Interessenvertretung und „näher dran“ als ausländische Arbeitnehmervertreter. Insofern ist den internationalen Rahmenvereinbarungen als ein Teil gewerkschaftlicher internationaler Politikformen ein Kooperations- und Kommunikationszwang inhärent, der einer zentralen Steuerungsmöglichkeit oder einem Definitionsmonopol durch eine einzelne Gewerkschaft entgegenwirkt.

5. Ein vorläufiges Fazit

Die mit internationalen Rahmenvereinbarungen verbundenen Chancen sind bisher eher potenzieller denn realer Natur. Sie stellen ein relativ junges Instrument dar, definieren lediglich Mindestbedingungen und ihre Verbreitung ist noch gering. Eine systematische Wirkungsanalyse steht noch aus, doch wird über einzelne Erfolge berich-

tet: Der Zuliefererpassus hat bspw. zur Lösung eines Konflikts bei einem Zulieferer von DaimlerChrysler in der Türkei geführt. Erst dadurch konnte das lokale Management zu Verhandlungen mit der zuständigen Gewerkschaft vor Ort bewegt werden (IMF 2003). Bei Danone konnte auf Grund der vereinbarten Verhaltensnormen ein Teil der durch eine Betriebsschließung bedrohten Arbeitsplätze in Frankreich gerettet werden. Bei Accor hat die internationale Rahmenvereinbarung erstmalig zu Verhandlungen zwischen Arbeitnehmervertretern und dem Management in Hotels in New York und Australien geführt (Oswald 2001).

Über diese einzelnen Wirkungen hinaus geht es derzeit vorwiegend um die Etablierung einer neuen globalen Regulierung. Bisher steht keine umfassende und koordinierte gewerkschaftliche Strategie hinter der skizzierten Dynamik. Über die IRV hinaus befinden sich viele unterschiedliche Instrumente im Aufbau und in der Debatte (gewerkschaftliche Konzernnetzwerke, „Weltbetriebsräte“ etc.). Bisher wenden nur fünf von zehn Global Union Federations internationale Rahmenvereinbarungen an. Das Engagement deutscher Gewerkschaften beschränkt sich im Wesentlichen auf die IG Metall. Dabei stehen Konzerne im Vordergrund, für die die deutsche Mitbestimmung einen hohen Stellenwert einnimmt. Auch quantitativ haben internationale Rahmenvereinbarungen bisher nur einen kleinen Anteil am Instrumentenspektrum zur Stärkung internationaler Arbeitnehmerrechte. Den 45 internationalen Rahmenvereinbarungen, deren Abschluss mit den Konzernleitungen die Gewerkschaften nicht erzwingen können, stehen weit über 2000 Teilnehmer des Global Compact der Vereinten Nationen gegenüber. Die Zahl unternehmenseinseitiger CSR-Maßnahmen, wie die Proklamation von Verhaltenskodizes, liegt noch weit höher.⁵

Aus der zahlenmäßig starken Verbreitung einseitiger unternehmerischer Aktivitäten, der Aktivitäten der NGOs und der Multi-Stakeholder-Initiativen sowie der staatlichen Präferenz auf freiwilligen Instrumenten resultiert ein gewisses Risiko, dass die Gewerkschaften bei den globalen Auseinandersetzungen um die Durchsetzung der Kernarbeitsnormen dauerhaft nur ein Akteur unter mehreren bleiben werden, selbst unter Hinzuziehung ihrer weiteren Aktivitäten. Obwohl die internationalen Rahmenvereinbarungen die Beteiligung der Gewerkschaften an globalen Arbeitsbeziehungen sichert, zögern die nationalen Gewerkschaften, ihre internationalen Zusammenschlüsse mit ausreichend Kompetenzen und Ressourcen auszustatten. Innerhalb der Global Union Federations wird denn auch diskutiert, ob internationale Rahmenvereinbarungen der richtige Weg sein können, da ihre Aushandlung und Begleitung einen großen Teil ihrer Kapazitäten bindet (Stelzl 2004). Ein Grund für die Zurückhaltung der Gewerkschaften ist in den Risiken zu sehen, die eine auf einzelne Konzerne bezogene

⁵ Zwei Einschränkungen seien hier gemacht: Um über die Regulierungskraft gewerkschaftlicher Initiativen insgesamt urteilen zu können, müssten deren andere Initiativen und Instrumente mit betrachtet werden. Zum weiteren sind die Gewerkschaften auch am Global Compact und an vielen Multi-Stakeholder-Initiativen beteiligt. Die Regulierungskraft verhandelter internationaler Rahmenvereinbarungen ist allerdings höher einzuschätzen, weshalb sie - zwar im Prinzip auch freiwillig, aber letztlich zweiseitige Vereinbarungen - eine Brücke zwischen den freiwilligen einseitigen Unternehmensproklamationen und den verbindlichen, aber schwachen Kernarbeitsnormen der ILO sein können (so die These von Senghaas-Knobloch 2004).

Internationalisierung in sich birgt. Es besteht die Gefahr, dass IRV die bereits vorhandenen Tendenzen unterstützen (Standortvereinbarungen, Vereinbarungen durch EBR etc.), die auf unterschiedlich regulierte Bereiche lokal gebundener Betriebe und transnationaler Konzerne hinauslaufen. Damit stehen die deutschen Gewerkschaften vor einem bei weitem nicht allein nur an IRV festzumachenden Dilemma: Treiben sie ihr Engagement, globale Arbeitsbeziehungen zu entwickeln, nicht voran, überlassen sie das Feld betrieblichen oder zivilgesellschaftlichen Akteuren. Intensivieren sie ihre Anstrengungen, müssen sie befürchten, einen Pfadwechsel in den nationalen industriellen Beziehungen zu verstärken.

6. Anstöße für die Theorieentwicklung

Die Stellung von internationalen Rahmenvereinbarungen zwischen nationalen Mustern industrieller Beziehungen und globalen Corporate Social Responsibility-Aktivitäten wirft eine Reihe theorierelevanter Fragen auf. Bei ihrer Analyse deuten sich Bruchlinien zu einzelnen Theoriekonstrukten an, von denen hier nur wenige angedeutet werden können.

Eine wesentliche Bruchlinie resultiert aus der Systembeschreibung industrieller Beziehungen, die ursprünglich von Dunlop stammt. Müller-Jentsch (1997: 10ff.) beschreibt ein System industrieller Beziehungen als die Gesamtheit der überwiegend kollektiven Beziehungen zwischen abhängig Beschäftigten und Arbeitgebern, bezogen auf einen Betrieb, eine Industrie, einen Industriezweig oder ein gesamtes Land. Hinzu kommt als dritter Hauptakteur der Nationalstaat, welcher in vielfältiger Weise in dieses System involviert ist. Für die weitere Theoriegenese relevant ist die Einordnung der politischen NGOs auf internationaler Ebene. Die NGOs vertreten üblicherweise allgemeine Menschheitsinteressen und weniger Belange konkreter Mitglieder, sie handeln advokatorisch und sind nicht gewählt. NGOs verfügen nicht über die klassischen Ressourcen der Verbände und Betriebsparteien. Ihre wesentliche Kraft resultiert aus der Fähigkeit öffentlicher (De-)Legitimierung. Der Systembegriff trifft nur bedingt auf die Länder des Südens zu und auch international ist er kaum adäquat. Eher postmodern findet die Vertretung von Arbeitnehmerinteressen in heterogenen Formen statt. In den Industrieländern und einigen transnationalen Konzernen dürften es weiterhin die Gewerkschaften sein, die die Beschäftigteninteressen vertreten. In den Bereichen und Ländern, wo es keine funktionierenden oder gar keine Gewerkschaften gibt, übernehmen deren Funktion die NGOs oder die Multi-Stakeholder-Initiativen. Internationale Rahmenvereinbarungen können eine Brücke zwischen diesen beiden Welten sein. Zumindest beim Monitoring und im Betriebszugang in peripheren Ländern sind diese Vereinbarungen offen für die Zusammenarbeit mit NGOs, Kirchen und anderen lokalen Gruppen. Auf internationaler Bühne findet zunehmend private Normsetzung statt. Vielfältige Multi-Stakeholder-Initiativen substituieren einerseits suprastaatliche Gesetzgebung, andererseits bipartite Verhandlungen zwischen Vertretern von Arbeit und Kapital. Verhandlungen in Multi-Stakeholder-Initiativen sind eher auf Konsens denn auf Konflikt ausgelegt. Trotz bestehender Machtasymmetrien geht Freiwilligkeit vor Verpflichtung. Zu klären ist, wie sich diese Initiativen in das Akteursgefüge industrieller Beziehungen einfügen. Bisher zeigt sich, dass Multi-

Stakeholder-Initiativen je nach Ausprägung als neue Arena, als Staatsersatz und als (intermediärer) Akteur zu klassifizieren sind.

Eine weitere Bruchlinie resultiert aus dem Systembegriff. Das System industrieller Beziehungen ist nach Dunlop ein Netzwerk von Regeln. Die Unterordnung der Betriebsarena unter die Tarifautonomie ist gesetzlich normiert, faktisch aber in Teilen nicht mehr gegeben. Internationalisierungsprozesse verstärken dies, klare Unter- und Überordnungsverhältnisse schwinden. Es kommt zu Brüchen zwischen nationalen und internationalen Institutionen. Die industriellen Beziehungen können in ihrer Gänze nicht mehr als (nationalstaatliches) System beschrieben werden, tendenziell nehmen sie unter Einbezug der NGOs und der Multi-Stakeholder-Initiativen einen Netzwerkcharakter ein.

Im Systembegriff angelegt ist die gesellschaftliche, nationale Einbettung industrieller Beziehungen. Diese Begrenzung resultiert aus dem *methodologischen Nationalismus*. Nach diesem ist „die soziale Welt in Nationalgesellschaften aufgeteilt“ und diese sind „entweder die zentrale Untersuchungseinheit oder der zentrale Untersuchungskontext soziologischer Studien“ (Heidenreich 2005: 4). Die skizzierten Veränderungen erweitern diesen nationalen Fokus industrieller Beziehungen. Es kommt zur Gleichzeitigkeit nationaler und internationaler Referenzgrößen und Regulierungen. Die Beschreibung industrieller Beziehungen als nach innen einheitliche nationale Systeme stößt damit an eine Erkenntnis- und Realitätsgrenze. Das Problem stellt sich, wie die Gleichzeitigkeit zunehmend heterogener werdender industrieller Beziehungen nach Branchen und Politikebenen (regional, national, europäisch, international) theoretisch und forschungspraktisch adäquat zu fassen ist. Die nahe liegende Lösung liegt in der Anwendung von Teiltheorien unterschiedlicher Reichweite, womit sich dann weiterhin das Problem der Integration ihrer Ergebnisse stellt.

Literatur

- Brandl, Sebastian (2006): „Modell Deutschland“ oder globales Arrangement? Transformation industrieller Beziehungen und soziale Nachhaltigkeit. Berlin. i.E.
- Hansenne, Michel (2001): ILO – Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. Declaration: Background. <http://www.ilo.org/public/english/standards/decl/declaration/tindex.htm>, geladen am 26.11.2001.
- Heidenreich, Martin (2005): Die Europäisierung sozialer Ungleichheiten zwischen nationaler Solidarität, europäischer Koordinierung und globalem Wettbewerb. Manuskript.
- Hoffmann, Jürgen (2004): Jenseits des Mythos – „Interne Solidarität“ als Herausforderung der Gewerkschaftspolitik im Zeitalter der Globalisierung und Europäisierung. In: Beerhorst, J./Demirovic, A./Guggemos, M. (Hg.): Kritische Theorie im gesellschaftlichen Strukturwandel. Frankfurt a.M.: 34-64.
- IFBWW (2003): IFBWW ‚toolbox‘ on social dialogue and multinational companies. <http://www.ifbww.org/files/startegy-mnc-en.pdf>, geladen am 06.10.2003.
- IFBWW (2004): IFBWW experiences with Global Company Agreement. Geneva.
- IGM (2002): Jahrestagung der Otto-Brenner-Stiftung. Zwickel fordert sozial gerechte Gestaltung der Globalisierung. Metall-Pressedienst 140/2002, 30.10.2002.
- IGM; Friedrich Ebert Stiftung; DGB-Bildungswerk (2001) (Hg.): Weltweit gegen Sozialdumping. Für Verhaltenskodizes. Frankfurt a.M.
- ILO (1998): ILO – Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. Declaration: Text of Declaration. www.ilo.org/public/english/standards/decl/declaration/tindex.htm, geladen am 26.11.2001.

- ILO (2002): ILO Kernarbeitsnormen. Die ILO-Erklärung über grundlegende Rechte bei der Arbeit. Durchbruch für mehr soziale Gerechtigkeit im Zeichen der Globalisierung. www.ilo.org/public/german/region/eurpro/bonn/kernarbeitsnormen/index.htm, geladen am 10.02.2003.
- IMF (2003): How the IMF works: International Framework Agreements. www.imfmetal.org/main/index.cfm?n=47+1=2&..., geladen am 08.10.2003.
- Klemm, Erich (2002): Arbeitnehmerrechte in einer globalisierten Welt. Vortrag anlässlich der Jahrestagung der Otto-Brenner-Stiftung am 30.10.2002, Berlin.
- Müller, Torsten / Platzer, Hans-Wolfgang / Rüb, Stefan (2003): Globalisierung und gewerkschaftliche Internationalisierung – Zur Politik der Global Union Federations. In: WSI Mitteilungen, 56(11): 666-672.
- Müller-Jentsch, Walther (1997): Soziologie der Industriellen Beziehungen. Frankfurt a.M./New York.
- Oswald, Ron (2001): Framework agreements to help workers? Interview with IUF General Secretary Ron Oswald. In: Trade Union World vom 11.12.2001. www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991214470&Language=EN&PR..., geladen am 6.10.2003.
- Reutter, Werner (1996): Internationale Berufssekretariate. Organisationsstrukturen und Politik gegenüber Multinationalen Konzernen. In: WSI Mitteilungen 49(9): 584-592.
- Scherrer, Christoph / Greven, Thomas (2001): Global Rules for Trade. Münster.
- Senghaas-Knobloch, E. (2004): Die IAO auf der Suche nach neuen Standards. In: Journal Arbeit, 1: 13-14.
- Stelzl, Bernhard (2004): Den Spielraum erweitern? Friedrich-Ebert-Stiftung. fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/folder/worldwide/gewerkschaften/veranstaltungen/stelzl.html, geladen am 3.12.2004.
- Streeck, Wolfgang (1994): Einleitung des Herausgebers. Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten? In: Politische Vierteljahresschrift, 35: 7-34.
- Tapiola, Kari (2003): Die Entwicklung von grundlegenden Arbeitsstandards und Arbeitnehmerrechten. In: George, S. et al. (Hg.): Globalisierung oder Gerechtigkeit? Politische Gestaltung und soziale Grundwerte. Hamburg: 93-98.
- UNRISD (2004): Corporate Social Responsibility and Business Regulation. Research and Policy Brief 1, March 2004. Geneva.
- Weiss, Manfred (2001): Die Globalisierung arbeitsrechtlicher Mindeststandards. In: Abel, J./Sperling, H.J. (Hg.): Umbrüche und Kontinuitäten. Perspektive nationaler und internationaler Arbeitsbeziehungen. München und Mering: 369-382.
- Zeuner, Bodo (2004): Widerspruch, Widerstand, Solidarität und Entgrenzung – neue und alte Probleme der deutschen Gewerkschaften. In: Beerhorst, J./Demirovic, A./Guggemos, M. (Hg.): Kritische Theorie im gesellschaftlichen Strukturwandel. Frankfurt a.M.: 318-353.